

# A Infração Disciplinar de Improbidade Administrativa: a aplicação autônoma do art. 132, inciso IV, da Lei 8.112, de 1990

DOI: 10.58766/rpgbcb.v19i11.1254

Guilherme Raso Marques\*

Recebido/Received: 12/12/2025

Aprovado/Approved: 22/1/2026

*Introdução. 1 Autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990. 2 Independência de instâncias versus enquadramento da conduta. 3 Os tipos especiais de improbidade administrativa. 4 A posição jurisprudencial. Conclusão. Referências*

## Resumo

O presente artigo analisa a infração disciplinar de improbidade administrativa prevista no art. 132, inciso IV, da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, sob a perspectiva de sua aplicação autônoma no âmbito do regime jurídico disciplinar dos servidores públicos federais. O objetivo é examinar se a configuração dessa infração exige, necessariamente, a correspondência com os atos de improbidade tipificados na Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, ou se o dispositivo estatutário possui conteúdo normativo próprio e suficiente para fundamentar a sanção disciplinar máxima. Adota-se o método dedutivo, com pesquisa bibliográfica e documental, baseada em análise doutrinária, legislativa e jurisprudencial, especialmente no campo do Direito Administrativo Sancionador. O estudo sistematiza os principais argumentos favoráveis e contrários à aplicação autônoma do art. 132, IV, cotejando-os com as garantias constitucionais do devido processo legal, da tipicidade, da segurança jurídica e da proporcionalidade. Conclui-se que a interpretação do dispositivo deve observar os limites impostos pela Constituição e pelo modelo sancionatório contemporâneo, de modo a evitar responsabilizações disciplinares desvinculadas de parâmetros normativos claros, preservando-se a coerência entre os regimes disciplinar e de improbidade administrativa.

**Palavras-chave:** Improbidade administrativa. Infração disciplinar. Direito Administrativo Sancionador.

---

\* Mestre em Direito Público, especialista em Direito Tributário, Direito Empresarial e em Segurança de Dados, MBA em Gestão Pública. Ocupa o cargo de Procurador da Fazenda Nacional desde 2017, tendo atuado na defesa da União, recuperação de créditos públicos e consultoria administrativa e tributária. <https://orcid.org/0009-0003-2332-2125>

## *The Disciplinary Offense of Administrative Improbability: the Autonomous Application of Article 132, Item IV, of Law No. 8,112 of 1990*

### *Abstract*

*This article examines the disciplinary offense of administrative improbity provided for in Article 132, item IV, of Law 8,112 of 1990, focusing on the possibility of its autonomous application within the federal civil service disciplinary regime. The objective is to assess whether the characterization of this offense necessarily requires correspondence with the acts of improbity defined in Law 8,429 of 1992, or whether the statutory provision contains sufficient normative content to independently support the imposition of the most severe disciplinary sanction. The study adopts a deductive method, based on bibliographical and documentary research, including doctrinal, legislative, and case law analysis, particularly within the framework of Administrative Sanctioning Law. The article systematizes the main arguments for and against the autonomous application of Article 132, item IV, and examines them in light of constitutional guarantees such as due process of law, legality, legal certainty, and proportionality. It concludes that the interpretation of the provision must respect constitutional limits and contemporary sanctioning standards, in order to prevent disciplinary liability based on indeterminate criteria and to preserve coherence between disciplinary law and administrative improbity law.*

**Keywords:** *Administrative improbity. Disciplinary offense. Administrative Sanctioning Law.*

### **Introdução**

O regime disciplinar dos servidores públicos federais estrutura-se, em larga medida, na Lei 8.112, de 1990, diploma que estabelece deveres, proibições, responsabilidades, penalidades e o procedimento aplicável ao processo administrativo disciplinar. Trata-se da norma central do estatuto funcional, ainda que integrada por princípios constitucionais, tratados internacionais internalizados, legislação extravagante e atos infralegais que concorrem para a conformação do sistema disciplinar.

Entre as hipóteses de aplicação da sanção máxima prevista no Estatuto, destaca-se a infração disciplinar de improbidade administrativa, prevista no art. 132, inciso IV, da Lei 8.112, de 1990. O dispositivo comina a pena de demissão ao servidor que pratique ato de improbidade administrativa, sem, contudo, descrever a conduta vedada ou definir os elementos constitutivos do tipo infracional.

A partir da promulgação da Lei 8.429, de 1992, consolidou-se o entendimento de que a caracterização da improbidade disciplinar pressuporia o enquadramento da conduta em um dos tipos previstos na Lei de Improbidade Administrativa. Essa compreensão passou a orientar a atuação administrativa e a jurisprudência,<sup>1</sup> reforçando a ideia de que o art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, dependeria de complemento normativo para sua aplicação.

---

<sup>1</sup> RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. [...] 4. Ao prever a demissão do servidor que incorre em ato de improbidade administrativa, a Lei 8.112/1990 (art. 132, IV) remete às condutas tipificadas na Lei 8.429/1992, incorporando-as ao seu sistema como infrações funcionais, razão pela qual, nessa qualidade, podem ser apuradas e punidas pela própria Administração. 5. Recurso a que se nega provimento (STF – RMS: 30010 DF – Distrito Federal 0072038-77.2007.3.00.0000, Relator: Min. Roberto Barroso, Data de Julgamento: 15/12/2015, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-029 17-2-2016).

Esse cenário foi substancialmente impactado pelas alterações introduzidas pela Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021, que reformulou a Lei de Improbidade Administrativa, especialmente no tocante aos atos atentatórios aos princípios da Administração Pública. A nova redação do art. 11 restringiu a tipificação da improbidade por violação a princípios às condutas expressamente descritas em seus incisos, afastando a caracterização genérica fundada em conceitos amplos e indeterminados.

Como consequência prática, determinadas condutas graves – como o assédio moral e o assédio sexual – passaram a não mais se enquadrar, automaticamente, como atos de improbidade administrativa nos termos da Lei 8.429, de 1992. Tal circunstância reacendeu, no âmbito do Direito Disciplinar, a controvérsia acerca da possibilidade de aplicação autônoma do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, isto é, sem a necessária remissão aos tipos previstos na Lei de Improbidade Administrativa.

É nesse contexto que se insere o problema de pesquisa do presente artigo: é juridicamente admissível a aplicação autônoma do art. 132, inciso IV, da Lei 8.112, de 1990, para fins de demissão de servidor público, independentemente do enquadramento da conduta em um dos atos de improbidade tipificados na Lei 8.429, de 1992, ou em leis especiais?

O objetivo geral do estudo consiste em analisar a natureza jurídica da infração disciplinar de improbidade administrativa prevista no art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, avaliando a possibilidade, ou não, de sua aplicação autônoma à luz do modelo contemporâneo de Direito Administrativo Sancionador. Como objetivos específicos, busca-se: i) examinar os argumentos doutrinários e institucionais favoráveis à autonomia do dispositivo; ii) confrontá-los com as exigências constitucionais da legalidade, tipicidade, segurança jurídica e proporcionalidade; iii) analisar a relação entre independência de instâncias e enquadramento típico da conduta; e iv) verificar a compatibilidade da aplicação autônoma com a sistemática introduzida pela Lei 14.230, de 2021.

Para tanto, adota-se o método dedutivo, com base em pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial, orientada pela análise crítica de doutrina especializada, precedentes dos tribunais superiores e atos normativos pertinentes, sob a perspectiva do Direito Administrativo Sancionador.

No desenvolvimento, o artigo examina inicialmente a tese da autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, bem como seus fundamentos teóricos. Em seguida, analisa-se a distinção entre independência das instâncias e enquadramento da conduta, discutem-se os chamados tipos especiais de improbidade administrativa e, por fim, avalia-se a posição jurisprudencial sobre a matéria.

## 1 Autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990

Em defesa da autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, Marcos Salles Teixeira<sup>2</sup> sustenta que a Constituição Federal, ao dispor sobre a improbidade administrativa no art. 37, §4º, não condicionou a instância disciplinar, já que o mandamento de normatização ali previsto se restringe à seara civil, não impondo à Administração o enquadramento da lei regulamentadora. Prossegue afirmando que o Sistema de Combate à Improbidade a que alude o art. 1º da Lei 8.429, de 1992, com a redação dada pela Lei 14.230, de 2021, é integrado não apenas por esse diploma legislativo. A própria Lei 8.429, de 1992, reconhece atos de improbidade previstos em normas especiais, como se infere do §1º do art. 1º, do §2º do art. 11 e do *caput* do art. 12. Mais do que isso, a Lei de Improbidade prevê a apuração disciplinar dos atos de improbidade administrativa no art. 14, §3º.

---

<sup>2</sup> TEIXEIRA, Marcos Salles. **Anotações sobre processo administrativo disciplinar**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/94779>. Acesso em: 7 jan. 2026. p. 2.054.

Diante disso, e considerada a especial relação de sujeição entre servidor e Administração, o citado autor infere que as disposições da Lei 8.112, de 1990, seriam especiais em relação à Lei de Improbidade. Nessa linha de raciocínio, a infração descrita no art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, seria um dos tipos especiais de improbidade a que alude o art. 1º, §1º, da Lei 8.429, de 1992.

Contudo, o autor admite que a redação do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, é deveras vaga, não descrevendo a conduta infracional. Sustenta, porém, que a densificação da norma se extrairia diretamente dos princípios da Administração Pública insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, da Convenção de Mérida, ratificada pelo Decreto 5.687, de 2006 (art. 19), pela Lei 4.717, de 1965 (art. 2º) e pelas disposições gerais da Lei 8.429, de 1992, com a redação conferida pela Lei 14.230, de 2021.

Para defender essa posição, suscita o precedente do Supremo Tribunal Federal que deu origem à Súmula Vinculante 13<sup>3</sup> (RE 579.951). Naquele julgado, a Suprema Corte entendeu que a vedação ao nepotismo decorreria diretamente dos princípios constitucionais da impessoalidade e moralidade administrativa, sendo desnecessária norma infraconstitucional para veicular proibição diretamente amparada em norma constitucional.

Outros dois precedentes do Superior Tribunal de Justiça costumam ser citados para sustentar a autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, sobre os quais se tratará mais à frente.<sup>4</sup>

Admitida a aplicação autônoma do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, restaria aferir quais condutas tipificaríamos a improbidade nesses termos.

Segundo Marcos Salles Teixeira, o enquadramento no art. 132, IV, seria subsidiário, cabível na hipótese de grave violação ao disposto no art. 116, incisos III e IX, da Lei 8.112, de 1990, desde que demonstrada: a) conduta dolosa por parte do servidor público; b) lesividade relevante do bem jurídico tutelado (Princípios da Administração Pública); c) fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem, ou fim de prejudicar outrem (desvio de finalidade).<sup>5</sup>

Portanto, segundo esse entendimento, o art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, traz um tipo especial de improbidade administrativa, com densidade advinda do art. 37, *caput*, da CF/1988, bem como de outras normas infralegais, aplicável às condutas dolosas, substancialmente lesivas aos princípios da Administração Pública, motivadas pelo fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outrem, ou prejudicar outrem, para as quais se mostre insuficiente o apenamento por simples violação aos deveres previstos no art. 116, incisos III e IX, da Lei 8.112, de 1990.

Ainda nessa linha de raciocínio, tem-se sustentado que a Lei 8.429, de 1992, com a alteração formulada pela Lei 14.230, de 2021, trouxe nos arts. 9º, 10 e 11 a definição do que se entende por atos ímprobos, fazendo a ressalva de que leis especiais também poderão prever esse tipo, como se lê no art. 1º, §1º. A par desse entendimento, a Lei de Improbidade Administrativa não instaurou uma instância única para julgamento, tampouco possui a exclusividade na definição dos atos ímprobos. Ela teria preservado a competência administrativa, decorrente do poder disciplinar, nos termos previstos na Lei 8.112, de 1990, normativo anterior à própria Lei 8.429, de 1992.

Como defende Marcos Salles Teixeira,<sup>6</sup> o art. 132, inciso IV, da Lei n. 8.112, de 1990, prevê a improbidade administrativa como hipótese de demissão do servidor público. Tratando-se de

3 STF. RE: 579951 RN, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 20/8/2008, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 24/10/2008.

4 STJ. MS: 14140 DF 2009/0024474-3, Relator: Ministra LAURITA VAZ, Data de Julgamento: 26/9/2012, S3 – TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 8/11/2012 e STJ – MS: 15054 DF 2010/0029941-2, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 25/5/2011, S3 – TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 19/12/2011.

5 TEIXEIRA, Marcos Salles. **Anotações sobre processo administrativo disciplinar**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/94779>. Acesso em: 7 jan. 2026.

6 TEIXEIRA, Marcos Salles. **Anotações sobre processo administrativo disciplinar**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/94779>. Acesso em: 7 jan. 2026.

dispositivo inserto no Regime Disciplinar, a norma busca tutelar a preservação dos princípios que regem a Administração Pública, bem como a credibilidade do serviço público perante a coletividade, exigindo, neste sentido, que a atuação do servidor público seja revestida de lisura, honestidade e integridade. Assim, nem sempre a conduta ímproba acarretará prejuízos ao patrimônio público, podendo-se falar em condutas ímprobas que simplesmente violem a credibilidade e a moral do serviço público. Para amparar esses argumentos, cita o seguinte trecho do voto vista proferido pelo Ministro Gilson Dipp por ocasião do julgamento do MS 15054, do STJ, publicado no DJe 19/12/2011:

O que distingue o ato de improbidade administrativa da infração disciplinar, quando coincidentes na hipótese de fato, é a natureza da infração pois a lei funcional tutela a conduta do servidor estabelecendo um regime jurídico próprio enquanto a lei de improbidade dispõe sobre sanções aplicáveis a todos os agentes públicos, servidores ou não, bem assim no interesse da preservação e integridade do patrimônio público. [...].

Embora a lei estatutária do servidor também tenha previsto como causa de demissão o ato de improbidade (art. 132, IV), daí não se segue que tenham uma só e mesma natureza como propõe o Ministro Relator, visto que a infração disciplinar e o ato de improbidade legalmente submetem-se cada qual a regime peculiar, e sobretudo, por essa mesma razão, não se excluem. [...].

Isso significa dizer que as improbidades não previstas ou fora dos limites da Lei 8.429/1992, continuam sujeitas à lei estatutária funcional, ou até mesmo quando identificadas na lei de improbidade, mas que pela importância ou envergadura não se sujeitem às penas ali cogitadas admitem a sanção administrativa.

Outros argumentos reforçam a tese da autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990. Sustenta-se que esse dispositivo antecede a definição de atos ímprobos pela Lei 8.429, de 1992, e que a definição legal dos atos de improbidade a que alude o art. 37, §4º, da Constituição Federal se refere às sanções civis e não à esfera disciplinar. Os atos descritos na Lei de Improbidade serviriam ao julgamento civil, mas não necessariamente ao processo disciplinar. Este poderia se valer das definições contidas na Lei 8.429, de 1992, por analogia.

Argumenta-se, ainda, que a Lei 8.112, de 1990, não exigiu complemento normativo para definir o conteúdo e extensão da infração disciplinar de improbidade administrativa, podendo o intérprete preencher o sentido da expressão mediante atividade hermenêutica, balizada pelo princípio da proporcionalidade.

Demonstrados os argumentos em prol da aplicação autônoma do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, cumpre verificar sua validade.

## 2 Independência de instâncias *versus* enquadramento da conduta

Para a corrente da autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, o fato de a Lei de Improbidade prever a possibilidade de persecução administrativa das condutas ímprobas justificaria a aplicação autônoma do aludido dispositivo, sem necessária remissão a qualquer das condutas descritas nos arts. 9º, 10 e 11 da própria Lei de Improbidade.

Realmente, a Lei de Improbidade, seja na redação original, seja na redação conferida pela Lei 14.230, de 2021, resguarda a competência administrativa para aplicação de sanções por atos de improbidade. Nesse sentido, o art. 14, §3º, da Lei de Improbidade estabelece que, tendo recebido

representação por ato de improbidade, a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos, “observada a legislação que regula o processo administrativo disciplinar aplicável ao agente”.

O *caput* do art. 12 da Lei de Improbidade, por sua vez, ao prescrever as sanções a que estão sujeitos os autores de atos ímprobos, ressalva a aplicação independente de sanções penais, civis e administrativas.

Note-se, porém, que esses dispositivos ressalvam a aplicação de normas pertinentes ao processo e às sanções administrativas, não se referindo ao enquadramento das condutas em um ou outro dispositivo.

A questão central da tese da autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, toca o enquadramento da conduta e não o procedimento ou a sanção a ser aplicada. Quanto a esses institutos, há muito se sedimentou o entendimento de que a Administração deve apurar as condutas enquadradas como ato de improbidade, independentemente da instauração de ação judicial, e aplicar as sanções previstas nos estatutos funcionais. Nesse sentido se consolidou a jurisprudência nos tribunais superiores.<sup>7</sup>

A independência da apuração administrativa mediante processo disciplinar e a previsão de sanções próprias a esta seara não induzem, contudo, à possibilidade de enquadramento da conduta ímproba apenas no art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990.

O enquadramento da conduta do servidor investigado em um dos tipos do estatuto funcional adotando conceitos da legislação extravagante não afeta a independência das instâncias. Veja-se o tipo infracional previsto no inciso I do art. 132 da Lei 8.112, de 1990. O tipo menciona crime contra a administração pública como uma infração sujeita à pena de demissão. O conteúdo da conduta proscrita está no Código Penal, embora a apuração disciplinar se dê no âmbito administrativo. É certo que o enquadramento neste inciso requer prévia condenação criminal definitiva, como se infere do Parecer Vinculante AGU GQ-124, mas isso não afeta a independência das instâncias, uma vez que, mesmo não decretada a perda do cargo na ação penal, a demissão poderá ser aplicada no processo disciplinar.

Portanto, enquadramento e responsabilização são atividades distintas, não afetando a interpretação do tipo em comento. O que se deve aferir é se o inciso IV do art. 132 do Estatuto Funcional constitui um tipo isolado de improbidade, análise sobre a qual se debruça o presente estudo.

### 3 Os tipos especiais de improbidade administrativa

O argumento central em prol da autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, diz respeito ao reconhecimento, pela Lei de Improbidade Administrativa, de tipos especiais previstos em outros diplomas normativos.

De fato, o art. 1º da Lei de Improbidade, na redação conferida pela Lei 14.230, de 2021, reporta a um sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa que tem como objetivo tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos da própria Lei de Improbidade. Embora a Lei se refira aos seus próprios termos, demonstrando sua centralidade na regulação do sistema de responsabilização por atos de improbidade, ela ressalva a existência de tipos previstos em leis especiais, como se infere do §1º do art. 1º e do §2º do art. 11.

---

7 E.g. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 736.351/SC. Relator: Min. Roberto Barroso. Primeira Turma. Julgado em 12 nov. 2013. Publicado no DJe em 11 dez. 2013.

Além de ressaltar a existência de tipos de improbidade em legislação extravagante, a Lei prevê a apuração disciplinar dos atos de improbidade no §3º do art. 14, a reforçar a autonomia da instância administrativa.

Está claro, portanto, que a Lei de Improbidade, como norma central do sistema, reconhece a presença de outros tipos em legislação especial.

Também não se questiona a independência da instância disciplinar, como demonstrado no tópico antecedente. Tal independência, aliás, não se extrai apenas do novo §3º do art. 14 da Lei de Improbidade, mas antes dos arts. 121 e 125 da Lei 8.112, de 1990.

Observe-se, contudo, que os tipos especiais de improbidade administrativa encontrados na legislação extravagante, especialmente no art. 12 da Lei de Conflito de Interesses (Lei 12.813, de 16 de maio de 2013) e no art. 32, §2º, da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527, de 2011), descrevem pormenorizadamente as condutas proibidas, ao passo que o inciso IV do art. 132 da Lei 8.112, de 1990, apenas menciona “improbidade administrativa”.

De acordo com o art. 37, §4º, da Constituição Federal, os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Inferre-se, preliminarmente, que o constituinte outorgou ao legislador ordinário a competência para delinear as condutas ímprobas e estipular as respectivas sanções (atos de improbidade “na forma e gradação previstas em lei”). O mandamento está em consonância com os princípios da legalidade, tipicidade e segurança jurídica, a exigir previsão expressa das condutas passíveis de sanção.

Não se pode afirmar que o art. 37, §4º, da Constituição se restringe à seara judicial civil, como sustenta Marcos Salles Teixeira,<sup>8</sup> uma vez que o dispositivo está inserido no capítulo que trata da Administração Pública e a única ressalva ali prevista se refere à seara penal. De qualquer modo, ainda que não se extraia desse dispositivo uma obrigação legal de definição dos tipos infracionais, outras normas assim determinam, como os arts. 5º, II e XXXIX, e art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Esses dispositivos traduzem a garantia da legalidade, estipulando que a restrição da liberdade há de se dar por determinação legal.

A Lei 8.429, de 1992, a seu turno, traduziu a expectativa do Constituinte ao estabelecer um amplo feixe de condutas caracterizadoras de improbidade. Também previu as sanções aplicáveis e o procedimento apuratório. Mas, como visto acima, a Lei de Improbidade não detém o monopólio da descrição de condutas ímprobas. Como ela mesma ressalva no art. 1º, §1º, “Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais”.

A redação do dispositivo é redundante ao mencionar tipos infracionais. Um tipo infracional é uma descrição normativa de um comportamento proibido por lei, com as consequências jurídicas resultantes dessa conduta. De acordo com a doutrina, “diz-se que um fato é típico quando a conduta de determinado ser humano se adequa à hipótese prevista em uma norma”.<sup>9</sup>

Segundo Ricardo Marcondes Martins, na seara administrativa o tipo infracional deve atender a alguns pressupostos, a saber: “(1) que a infração esteja previamente prevista em lei; (2) que a infração esteja previamente descrita na lei; (3) que a sanção esteja previamente prevista em lei”.<sup>10</sup>

8 *In verbis*: “Logicamente, à vista da natureza das penas previstas no § 4º do seu art. 37 da CF, a forma e a gradação exigidas pelo legislador constituinte se reportavam, exclusivamente, a rito judicial civil”. TEIXEIRA, Marcos Salles. **Anotações sobre processo administrativo disciplinar**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/94779>. Acesso em: 7 jan. 2026. p. 2058.

9 FERNANDES, Felipe Gonçalves. **A tipicidade e o regime disciplinar de servidores públicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 87.

10 MARTINS, Ricardo Marcondes. **Efeitos dos vícios do ato administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 618.

Voltando-se à análise do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, tem-se a sucinta prescrição: “Art. 132. A demissão será aplicada nos seguintes casos: [...] IV - improbidade administrativa; [...]”. Dessa redação, infere-se o atendimento aos pressupostos da prescrição legal e da estipulação da sanção. Entretanto, o pressuposto da descrição típica não está atendido, pelo menos não diretamente nesse dispositivo. Desse modo, a primeira questão que se coloca é como extrair do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, as condutas vedadas.

Para responder ao questionamento, foram levantadas duas hipóteses. A primeira, sustentada pelos defensores da autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, afirma que a expressão “improbidade administrativa” prevista no dispositivo constitui termo jurídico indeterminado, carente de densificação pela via hermenêutica. Para essa corrente, o tipo do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, é especial em relação aos tipos infracionais de Lei de Improbidade, de modo que as condutas vedadas não se identificariam necessariamente com os atos de improbidade arrolados nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429, de 1992.

Contudo, essa primeira corrente traz o desafio de extrair condutas de um conceito indeterminado. Reportando-se a tal desafio, seus defensores reconhecem a falta de densidade normativa do tipo e propõem preencher a lacuna com uma interpretação sistemática, inferindo de um conjunto de normas os elementos capazes de densificar o conteúdo proibitivo.

A segunda corrente, contrária à aplicação autônoma do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, vislumbra na expressão “improbidade administrativa” empregada no dispositivo não um termo jurídico indeterminado, mas um elemento normativo jurídico do tipo, cujo conceito está previsto na Lei de Improbidade Administrativa ou em tipos previstos em leis especiais.<sup>11</sup>

O elemento normativo jurídico do tipo infracional exige uma avaliação da conduta proibida à luz de uma norma legalmente estabelecida. Ele se difere dos elementos normativos em sentido estrito, que se referem a conceitos jurídicos indeterminados. O elemento normativo jurídico emprega conceitos dados pela legislação vigente.

Assim, para a segunda corrente, as condutas vedadas pelo inciso IV do art. 132 da Lei 8.112, de 1990, devem se amoldar aos atos de improbidade definidos pela Lei 8.429, de 1992, ou por outra lei especial, como ocorre com o conflito de interesses (arts. 3º, 5º e 6º da Lei 12.813, de 2013) e com a sonegação de informações aos cidadãos (art. 32, §2º, da Lei 12.527, de 2011).

O emprego de elementos normativos jurídicos é recorrente no art. 132 da Lei 8.112, de 1990. Os incisos I, II e III remetem a conceitos previstos em lei extravagante ou em outros dispositivos da própria lei. Tome-se, por exemplo, o inciso I, a descrever como tipo infracional a prática de “crime contra a administração pública”. O enquadramento da conduta nesse tipo infracional requer prova da prática dos crimes previstos nos arts. 312 a 326 do Código Penal. Os incisos II e III do art. 132 do Estatuto Funcional (“abandono de cargo” e “inassiduidade habitual”), por sua vez, remetem a condutas definidas nos arts. 138 e 139 da própria Lei 8.112, de 1990. Em todo caso, a densificação da conduta não se dá por juízo da Administração, mas por prévia definição pelo legislador.

Além disso, o emprego de elementos normativos jurídicos tem a vantagem de conferir maior segurança e previsibilidade, posto que restringe a atividade hermenêutica a limites previamente definidos pela vontade coletiva, reduzindo a margem de discricionariedade do administrador. Essa solução melhor se adequa ao sistema de improbidade administrativa, permitindo o diálogo das fontes, sem prejuízo da independência para a apuração disciplinar.

---

<sup>11</sup> Essa foi a posição encampada pela Câmara Nacional de Procedimentos Administrativos Disciplinares da Consultoria-Geral da União, órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, no Parecer 00003/2023/CNPAD/CGU/AGU, aprovado pelo Advogado-Geral da União por meio do Despacho 200, de 4/6/2024.

Perceba-se, ainda, que, por força do novo §4º da Lei 8.429, de 1992, com a redação conferida pela Lei 14.230, de 2021, consignou-se expressamente a aplicação ao sistema da improbidade dos princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. Um desses princípios é a legalidade e seu corolário tipicidade, previstos no art. 5º, XXXIX, da Constituição Federal. Nesse sentido vem a calhar o magistério de Fábio Medina Osório:

Pode-se dizer, nesse passo, que o princípio da tipicidade das infrações administrativas, além de encontrar ressonância direta ou indireta nesse substancial conjunto de direitos fundamentais, decorre, ainda, genericamente, do princípio da legalidade fundamentadora do Estado de Direito, vale dizer, da garantia de que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (art. 5º, II, CF/88). Some-se a isso o fato de que a Administração Pública, ademais, está submetida à exigência de legalidade administrativa (art. 37, *caput*, CF/88), o que pode implicar, em semelhante contexto, necessária tipicidade permissiva para elaborar modelos de condutas proibidas e sancioná-las.<sup>12</sup>

Esses princípios proclamam não haver crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal. Por definição, trata-se mais do que uma simples previsão legal: trata-se da descrição das condutas vedadas. À luz da constitucionalização do Direito Disciplinar, já não convence a simples alegação de que a tipicidade das infrações disciplinares é aberta. Nesse sentido leciona a doutrina mais abalizada:

Para Eduardo Rocha Dias, o sentido positivo do princípio da tipicidade ‘significa que a previsão normativa das sanções e infrações deve assumir um grau mínimo de precisão de modo a permitir aos interessados mensurar o tipo de comportamentos sancionáveis e as punições a que estão sujeitos’. [...]

Na mesma esteira, Marçal Justen Filho afirma inexistir discricionariedade para imposição de sanções, especialmente no que diz respeito aos pressupostos de imposição da sanção, sendo insuficiente a sua mera previsão legal. Para o autor, o “princípio da legalidade exige a descrição da ‘hipótese de incidência’ da sanção.”<sup>13</sup>

Admitir que a definição das condutas proscritas seja dada por atividade hermenêutica, em um complexo raciocínio jurídico, seria ignorar o direito fundamental do servidor de identificar as proibições e dirigir sua conduta conforme a lei. É por essa razão que um dos corolários da legalidade é a *lex certa* (taxativa), a exigir do legislador o dever de descrever com clareza os elementos fundantes do tipo de injusto, oferecendo um texto que prime pela determinação da conduta ilícita, das elementares, das circunstâncias e dos fatores influenciadores na configuração dos contornos da tipicidade e sua respectiva consequência jurídica. Não é certa a norma sancionadora que confira ao intérprete uma margem elevada de discricionariedade na construção das condutas proibidas.

Não se trata aqui de defender a aplicação irrestrita dos princípios penais ao Direito Disciplinar, mas não se pode sonegar ao servidor um mínimo de previsibilidade, seja por exigência do princípio da segurança jurídica, seja por respeito à própria legalidade. Até porque, como sustenta Fábio Medina Osório, a tipicidade das infrações administrativas se vincula “à legalidade *lato sensu* (ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, se não em virtude de lei), assentando aí suas

---

<sup>12</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 10. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. 316.

<sup>13</sup> BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 180/181.

origens mais remotas, sem conexão necessária ou concreta com a legalidade penal *stricto sensu*<sup>14</sup>. De mais a mais, o princípio da legalidade administrativa (art. 37, *caput*, da Constituição) impõe ao Direito Administrativo Disciplinar estrita observância dos ditames legais, o que não se alcança com prescrições vagas e imprecisas.

Admitem-se no Direito Disciplinar os conceitos indeterminados, elementos por vezes necessários para adequar a legislação à dinâmica própria do terreno administrativo, mas, não se pode acolher uma proposta hermenêutica que signifique a outorga irrestrita da competência tipificante pelo legislador à autoridade administrativa, pois isso implicaria ofensa indireta à legalidade. Como defende Mautor Roberto Gomes de Mattos “o Direito Administrativo Sancionador Contemporâneo exige que haja um ilícito administrativo previsto em lei, com clara e certa descrição da conduta do servidor tida, em tese, como infração disciplinar”.<sup>15</sup>

A proposta de aplicação autônoma do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, embora atrativa em razão da possibilidade de se instituir um sistema de proteção da probidade mais amplo e flexível, peca pela abertura excessiva do tipo infracional. A imputação naqueles termos se daria por ofensa a qualquer dos princípios insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição, tendo como únicas balizas o dolo na conduta, a lesividade relevante ao bem jurídico e o fim de obter proveito próprio ou alheio, ou prejudicar outrem.

A falta de descrição mínima das condutas vedadas permitiria o enquadramento de uma miríade de condutas no art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, cujas sanções indeclináveis são a demissão, a cassação da aposentadoria ou destituição do cargo em comissão. Além disso, sustentar uma autonomia desse dispositivo em face da Lei de Improbidade autorizaria o não enquadramento de um ato de improbidade ali descrito se, a critério da autoridade administrativa, a lesão produzida for irrelevante. Em ambos os casos a definição típica é construída pelo Administrador, e não pelo legislador, como impõe o princípio da legalidade. Pretensão dessa natureza não encontra guarida na jurisprudência.

Nessa direção, *mutatis mutandis*, no julgamento da ADO 26, o STF deixou claro que o Poder Judiciário não pode criar tipos penais, entendimento que se aplica também ao Poder Executivo. O que se admite é a interpretação conforme, valendo-se da descrição típica de uma infração para situação semelhante.<sup>16</sup>

Ademais, se nos estertores da aplicação da Lei 8.112, de 1990, se fez necessário recorrer à hermenêutica construtiva para dar sentido à expressão “improbidade administrativa”, após a promulgação da Lei 8.429, de 1992, essa expressão ganhou contornos normativos, transmutando um conceito indeterminado em um conceito legal. Portanto, sob a vigência da Lei de Improbidade não é adequado pretender uma autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990. Nesse sentido o magistério doutrinário:

Há incompatibilidade formal ao se aplicar o disposto no art. 132, IV, da Lei 8.112/1990, sem estabelecer um dos tipos elencados nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992, em decorrência de que a lei específica (geral) é que tem competência para prever os casos de punição dos atos de improbidade administrativa. Portanto, a incompatibilidade não ocorre por contradição da lei antiga (Lei 8.112/90) pela lei geral (Lei 8.429/1992) e sim pela omissão de seu comando, que prevê de forma genérica a “improbidade administrativa” como uma conduta passível de demissão,

---

14 OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 10. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025. p. 317.

15 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Limites da Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/92, alterada pela Lei 14.230/2021**. 6. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. p. 42.

16 STF. ADO: 26 DF, Relator: CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 13/6/2019, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 6/10/2020.

sem descrever os tipos da lei geral: enriquecimento ilícito (art. 9º), prejuízo ao erário (art. 10) e violação aos princípios da boa administração pública (art. 11),

Essa situação genérica, distanciada da lei que regulou inteiramente a matéria é ilegal, em decorrência de que os tipos da improbidade administrativa são os descritos na Lei 8.429/92, que apesar de terem um caráter aberto não admitem a subsunção da conduta do Servidor público em um simples e ilegal ato de improbidade administrativa, como grafado no inciso IV, do art. 132, da Lei 8.112/90. Isso porque o referido inciso IV, não tipifica a conduta relativa ao ato de improbidade administrativa, que será objeto de investigação a ser desenvolvida no processo administrativo disciplinar. [...]¹⁷.

Assim, impõe-se como obstáculo à aplicação autônoma do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, a garantia da tipicidade das infrações disciplinares e o fato de a Lei de Improbidade Administrativa ter restringido o quadro hermenêutico dessa infração disciplinar ao tipificar os atos de improbidade administrativa, transformando um conceito aberto em um instituto legal.

#### 4 A posição jurisprudencial

A questão da autonomia do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, foi debatida no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, mas não está pacificada. A defender a tese da autonomia despontam os seguintes acórdãos do STJ:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. INFRAÇÃO DISCIPLINAR GRAVE. ATO DE IMPROBIDADE. CONTRATAÇÃO DIRETA SEM LICITAÇÃO PARA DESENVOLVIMENTO DE PROJETO DE PESQUISA. DEMISSÃO APLICADA EM PROCESSO ADMINISTRATIVO. Infração disciplinar grave que constitui ato de improbidade é causa de demissão independente de processo judicial prévio. Independência das instâncias administrativa e instância judicial civil e penal. O que distingue o ato de improbidade administrativa da infração disciplinar por improbidade, e assim a necessidade ou não de prévia ação judicial, é a natureza da infração, pois a lei funcional tutela a conduta do servidor estabelecendo regime jurídico próprio enquanto a lei de improbidade dispõe sobre sanções aplicáveis a todos os agentes públicos, servidores ou não, no interesse da preservação e integridade do patrimônio público. Quando o ato do servidor é ato típico de improbidade em sentido estrito tipificado nos arts. 9º, 10 ou 11 da Lei 8.429/1992 e se pretende a aplicação das penalidades ali previstas, além da demissão, a investigação prévia deve ser judicial. **As improbidades não previstas ou fora dos limites da lei de improbidade ainda quando se recomende a demissão, sujeitam-se à lei estatutária, prevalecendo portanto o art. 132, IV da Lei 8.112/1990.** Caso em que o servidor desatendeu regra de administração caracterizando comportamento infringente da disciplina estatutária. Falta grave que justifica a demissão. Precedentes do STF que não ficam desautorizados pelo acórdão no MS24.699-DF (Eros Grau, 1ª Turma) em sentido contrário. Precedentes da 3ª Seção do STJ unânimes. Mandado de Segurança denegado, cassada a medida liminar.¹⁸ (destacou-se)

---

17 MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Lei 8.112/90 Interpretada e Comentada, Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos da União*, Rio de Janeiro, América Jurídica, 2008. p. 924/925.

18 STJ. MS: 15054 DF, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 25/05/2011, S3 – TERCEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 19/12/2011.

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. POLICIAL RODOVIÁRIO FEDERAL. USO DO CARGO PARA INDEVIDO PROVEITO PESSOAL E IMPROBIDADE. ATOS INCOMPATÍVEIS COM A DIGNIDADE DA FUNÇÃO. DEMISSÃO. NULIDADES. DENÚNCIA ANÔNIMA. PROVAS VISUAIS OBTIDAS POR MEIO ILÍCITO. NÃO OCORRÊNCIA. REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO. ORDEM DENEGADA. [...] 10. Quanto à adequação jurídica do enquadramento, o suporte fático delineado nos autos - que deu também origem a noticiada investigação penal, ainda em curso - revela-se suficiente para legitimar a incidência das normas contidas nos art. 117, inciso IX e 132, IV, da Lei 8.112/1990, invocadas pela comissão processante e acolhidas pela autoridade impetrada, para fundamentar a demissão. Descabe, portanto, cogitar de inadequação jurídica da sanção aplicada. **A improbidade prevista no aludido Estatuto Funcional, enquanto causa de demissão do servidor (art. 132, IV), coexiste harmonicamente com o procedimento traçado na Lei 8.429/92, sem qualquer relação de prejudicialidade entre esses dois arcaouços legais.** 11. Existindo razões fáticas suficientes e demonstrada a adequação jurídica da norma aplicada, não há como acolher a tese de nulidade do ato sancionador por vício de motivação. [...] 14. Segurança denegada, restando, em consequência, prejudicada a apreciação do agravo regimental anteriormente manejado pelo impetrante.<sup>19</sup>

Por outro lado, há julgados do STF associando a aplicação do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, à associação a um dos atos de improbidade da Lei 8.429, de 1992. É o que se infere dos seguintes arestos:

RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PRESCRIÇÃO. INOCORRÊNCIA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. COMPETÊNCIA. SANÇÃO ADMINISTRATIVA. 1. É inviável examinar a questão relativa à suposta ausência de motivação da decisão anulatória do processo administrativo, não só por ser inovação recursal, mas também porque já foi objeto de anterior mandado de segurança, extinto em razão da decadência da impetração. 2. A instauração do processo disciplinar interrompe o prazo prescricional, que volta a correr integralmente a partir da decisão final da autoridade competente ou do esgotamento do prazo de 140 dias para conclusão do procedimento (Lei 8.112/1990, art. 142, §§3º e 4º). 3. A Administração tomou ciência do fato em 23.2.2001 e o processo disciplinar foi instaurado em 15.10.2001, interrompendo o curso da prescrição até 04.03.2002. A partir daí o prazo voltou a correr por inteiro, findando-se em 04.03.2007, depois, portanto, do ato de demissão do recorrente em 20.12.2006. 4. **Ao prever a demissão do servidor que incorre em ato de improbidade administrativa, a Lei 8.112/1990 (art. 132, IV) remete às condutas tipificadas na Lei 8.429/1992, incorporando-as ao seu sistema como infrações funcionais, razão pela qual, nessa qualidade, podem ser apuradas e punidas pela própria Administração.** 5. Recurso a que se nega provimento. (STF - RMS: 30010 DF - Distrito Federal 0072038-77.2007.3.00.0000, Relator: Min. Roberto Barroso, Data de Julgamento: 15/12/2015, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-029 17-02-2016) (destacou-se)

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. PAD. TIPIFICAÇÃO DOS ILÍCITOS IMPUTADOS. RELATÓRIO DA COMISSÃO PROCESSANTE. AUTONOMIA DA AUTORIDADE JULGADORA. ARTIGO 168 DA

---

<sup>19</sup> STJ - MS: 20053 DE, Relator: Ministro SÉRGIO KUKINA, Data de Julgamento: 27/5/2015, S1 - PRIMEIRA SEÇÃO, Data de Publicação: DJe 3/11/2015.

LEI 8.112/1990. PENA DE DEMISSÃO. ARTIGO 132 DA LEI 8.112/1990. ATO VINCULADO. DESCARACTERIZAÇÃO DO DOLO. AUSÊNCIA DE PROVA PRÉ- CONSTITUÍDA. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. PRETENSÃO QUE EXTRAPOLA A VIA MANDAMENTAL. AGRAVO INTERNO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. [...] 2. O art. 132, IV, da Lei 8.112/1990, que disciplina a demissão do servidor que incorre em ato de improbidade administrativa, faz remissão às condutas tipificadas na Lei 8.429/1992, razão pela qual, nessa qualidade, podem ser processadas e punidas pela Administração Pública. Precedentes: RMS 33.666, Rel. Min. Marco Aurélio, Redator p/ acórdão Min. Edson Fachin, Primeira Turma, DJe de 21/9/2016 e RMS 30.010, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, DJe de 17/2/2016. 3. A via estreita do Mandado de Segurança não permite o exame da alegação de ausência de dolo específico na conduta praticada, em razão da necessidade de reexame do conjunto fático-probatório. 4. Agravo interno a que se NEGA PROVIMENTO. (STF - AgR RMS: 34817 DF - Distrito Federal 0123705-53.2017.1.00.0000, Relator: Min. Luiz Fux, Data de Julgamento: 15/04/2020, Primeira Turma, Data de Publicação: DJe-118 13-05-2020). (destacou-se)

Entretanto, seja nos acórdãos do STJ, seja nos do STF, a questão debatida não é a suficiência do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, mas a relação entre o processo judicial e a apuração da improbidade na seara disciplinar. Não há dúvidas de que o fundamento para a sanção disciplinar é o dispositivo do Estatuto dos Servidores. Também não se discute a autonomia do processo administrativo disciplinar em relação ao processo judicial de improbidade. A questão que se coloca é se no processo disciplinar faz-se necessário enquadrar a conduta ímproba em um dos dispositivos da Lei 8.429, de 1992, para caracterizar o ato de improbidade a que alude o art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990. Essa *questio iuris* não foi debatida nas cortes superiores, tampouco se encontraram acórdãos de tribunais estaduais e federais a dispor sobre o tema.

Portanto, não se pode afirmar que haveria jurisprudência a respaldar a tese da aplicação autônoma do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, ou a tese contrária. O que se tem são acórdãos isolados que tangenciam o tema como reforço de argumentação para outras questões.

Não se olvide, ademais, que os julgados acima citados datam de momento anterior às modificações introduzidas pela Lei 14.230, de 2021. Não há dúvidas de que essas alterações expressam a vontade do legislador de conferir maior segurança e previsibilidade aos investigados, o que se vê, por exemplo, na exigência de tipicidade estrita para a caracterização dos atos de improbidade por violação a princípios da Administração Pública, como demonstrado acima. Ademais, a *mens legis* da Lei 14.230, de 2021 foi bem sintetizada no Relatório Final da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal acerca do Projeto de Lei:

De outra parte, cabe ponderar que as graves sanções advindas dos atos de improbidade administrativa não podem ser aplicadas sem um atento escrutínio da conduta do acusado, procedimento esse que apenas é concebível com a observância do princípio do devido processo legal, em conjunto com aqueles que são comuns a toda atividade sancionatória do Estado, sendo que o desejo de Justiça que emana da sociedade precisa ser orientado com o respeito às garantias dos acusados, buscando-se a criação de um ambiente dotado de previsibilidade e segurança jurídica.<sup>20</sup>

---

20 BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 2.505, de 2021. Altera a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149081>. Acesso em: 8 nov. 2023.

A Lei 14.230, de 2021, também elevou a Lei de Improbidade à posição de norma central do sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa, denotando o necessário diálogo de fontes com outras normas do sistema, como se infere do art. 1º, *caput*: “O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do patrimônio público e social, nos termos desta Lei”.

A previsão de um sistema vincula o intérprete na atividade hermenêutica, impondo o preenchimento das lacunas normativas com disposições legais, sempre que a solução possa ser encontrada nesse sistema, como é o caso do conceito de improbidade administrativa. Trata-se do que a doutrina denomina de diálogo das fontes. Veja-se:

O uso da expressão do mestre, ‘diálogo das fontes’, é uma tentativa de expressar a necessidade de uma aplicação coerente das leis de direito privado, coexistentes no sistema. É denominada ‘coerência derivada ou restaurada’ (*cohérence dérivée ou restaurée*), que, em um momento posterior à descodificação, à tópica e à microrrecodificação, procura uma eficiência não hierárquica, mas funcional do sistema plural e complexo de nosso direito contemporâneo, a evitar a “antinomia”, a “incompatibilidade” ou a “não coerência”.

“Diálogo” porque há influências recíprocas, “diálogo” porque há aplicação conjunta das duas normas ao mesmo tempo e ao mesmo caso, seja complementarmente, seja subsidiariamente, seja permitindo a opção pela fonte prevalente ou mesmo permitindo uma opção por uma das leis em conflito abstrato – solução flexível e aberta, de interpenetração, ou mesmo a solução mais favorável ao mais fraco da relação (tratamento diferente dos diferentes).<sup>21</sup>

Tal linha de raciocínio afasta a aplicação autônoma do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, pois leva a crer que a expressão “improbidade administrativa” nele inserida é um elemento normativo jurídico do tipo infracional, cuja descrição há de ser buscada na Lei 8.429, de 1992, ou em tipos previstos em leis especiais.

## Conclusão

O exame da infração disciplinar de improbidade administrativa prevista no art. 132, inciso IV, da Lei 8.112, de 1990, evidencia que, desde a promulgação da Lei 8.429, de 1992, o conceito de improbidade deixou de se situar no campo dos conceitos jurídicos indeterminados para assumir contornos normativos definidos em lei. A Lei de Improbidade Administrativa, em cumprimento ao mandamento constitucional do art. 37, §4º, delimitou as condutas ímprobas e estabeleceu um regime sancionatório próprio, conferindo previsibilidade e segurança jurídica à atuação estatal.

As alterações introduzidas pela Lei 14.230, de 2021, reforçaram esse movimento de densificação normativa, ao restringir a tipificação dos atos de improbidade por violação a princípios às condutas expressamente descritas em lei e ao explicitar a aplicação dos princípios constitucionais do Direito Administrativo Sancionador ao sistema de improbidade administrativa. Dentre esses princípios, destacam-se a legalidade e a tipicidade, que exigem a descrição prévia, clara e estrita das condutas passíveis de sanção, inclusive na esfera disciplinar.

---

<sup>21</sup> MARQUES, Cláudia Lima. *Manual de direito do consumidor*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Antonio Herman V. Benjamin, Cláudia Lima Marques e Leonardo Roscoe Bessa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009. p. 90.

Nesse contexto, a análise dos argumentos favoráveis à aplicação autônoma do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, revelou que, embora tal interpretação se apresente como solução pragmática para a repressão de condutas graves não mais enquadráveis nos tipos da Lei de Improbidade, ela incorre em fragilidade estrutural ao admitir a construção do tipo infracional pela via hermenêutica. A atribuição à autoridade administrativa da tarefa de extrair, a partir de princípios constitucionais ou de um conjunto difuso de normas, os elementos constitutivos da infração disciplinar de improbidade comprometem as garantias da tipicidade, da segurança jurídica e da previsibilidade das sanções.

O reconhecimento, pela Lei 8.429, de 1992, da existência de tipos especiais de improbidade administrativa em legislação extravagante não autoriza, por si só, a aplicação isolada do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990. Os tipos especiais expressamente admitidos pelo sistema – como aqueles previstos na Lei de Conflito de Interesses e na Lei de Acesso à Informação – distinguem-se justamente por conterem descrição normativa clara das condutas proibidas, o que não ocorre com o dispositivo estatutário em exame.

A independência das instâncias administrativa, civil e penal, por sua vez, não se confunde com autonomia tipificante. Embora a Administração detenha competência para apurar e sancionar disciplinarmente atos de improbidade, tal atribuição não dispensa o enquadramento da conduta em tipos previamente definidos em lei. A independência das instâncias refere-se ao procedimento e à aplicação das sanções, e não à criação ou reconstrução dos tipos infracionais.

À luz dessas premissas, conclui-se que a expressão “improbidade administrativa” constante do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, deve ser compreendida como elemento normativo jurídico do tipo disciplinar, cujo conteúdo há de ser extraído da Lei 8.429, de 1992, ou de outros diplomas legais que descrevam, de forma prévia, inequívoca e estrita, as condutas reputadas ímprobas. A aplicação autônoma do dispositivo estatutário, desacompanhada de enquadramento típico em lei especial, não se harmoniza com o modelo constitucional e legal vigente de responsabilização administrativa sancionadora.

Essa interpretação preserva a coerência do sistema de improbidade administrativa, promove o necessário diálogo das fontes e assegura a observância das garantias fundamentais dos investigados, sem esvaziar o poder disciplinar da Administração. Eventuais lacunas normativas decorrentes da restrição dos tipos de improbidade não podem ser supridas por ampliação hermenêutica de dispositivos sancionadores, mas demandam resposta do legislador, sob pena de comprometimento da legalidade e da segurança jurídica no exercício do poder punitivo estatal.

Assim, a tipificação do art. 132, IV, da Lei 8.112, de 1990, requer o enquadramento da conduta do servidor acusado em um dos tipos de improbidade descritos na Lei de Improbidade Administrativa ou outra lei que defina a conduta infracional de forma prévia, inequívoca (certa) e estrita.

## Referências

ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO. Consultoria-Geral da União. Câmara Nacional de Procedimentos Administrativos Disciplinares. **Parecer n. 00003/2023/CNPAD/CGU/AGU**. NUP 00688.000720/2019-10. Brasília, DF, 2023.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer vinculante AGU GQ-124**. Aprovado pelo Presidente da República. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 abr. 1997.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 2.505, de 2021. Altera a Lei 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2021. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/149081>. Acesso em: 8 nov. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 de dezembro de 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8.112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8.112cons.htm). Acesso em: 7 jan. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 8.429, de 2 de junho de 1992**. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o §4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 de junho de 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm). Acesso em: 7 jan. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 de novembro de 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 7 jan. 2026.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 12.813, de 16 de maio de 2013**. Dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego; e revoga dispositivos da Lei 9.986, de 18 de julho de 2000, e das Medidas Provisórias s 2.216-37, de 31 de agosto de 2001, e 2.225-45, de 4 de setembro de 2001. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 de maio de 2013. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12813.htm). Acesso em: 7 jan. 2026.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança 14.140/DF**. Relatora: Min. Laurita Vaz. Terceira Seção. Julgado em 26 set. 2012. Publicado no DJe em 8 nov. 2012.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança 15.054/DF**. Relator: Min. Napoleão Nunes Maia Filho. Terceira Seção. Julgado em 25 maio 2011. Publicado no DJe em 19 dez. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança 20.053/DF**. Relator: Min. Sérgio Kukina. Primeira Seção. Julgado em 27 maio 2015. Publicado no DJe em 3 nov. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Omissão 26/DF**. Relator: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno. Julgado em 13 jun. 2019. Publicado em 6 out. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso em Mandado de Segurança 30.010/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso. Primeira Turma. Julgado em 15 dez. 2015. Publicado no DJe em 17 fev. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 579.951/RN**. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Julgado em 20 ago. 2008. Publicado em 24 out. 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 736.351/SC**. Relator: Min. Roberto Barroso. Primeira Turma. Julgado em 12 nov. 2013. Publicado no DJe em 11 dez. 2013.

FERNANDES, Felipe Gonçalves. **A tipicidade e o regime disciplinar de servidores públicos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

MARQUES, Claudia Lima. **Manual de direito do consumidor**. 2. ed. rev., atual. e ampl. Antonio Herman V. Benjamin, Claudia Lima Marques e Leonardo Roscoe Bessa. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Efeitos dos vícios do ato administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARTINS, Ricardo Marcondes. **Pressupostos da responsabilização disciplinar**. In: BARATA, Ana Maria Rodrigues; GONTIJO, Cristina Araújo; PEREIRA, Flávio Henrique Unes (coords). Coleção de direito administrativo sancionador. Rio de Janeiro: CEEJ, 2021. P. 427-476 (Direito administrativo sancionador disciplinar; v. 2).

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Limites da Lei de Improbidade Administrativa – Lei 8.429/92, alterada pela Lei 14.230/2021**. 6. ed. São Paulo: Juspodivm, 2023.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 10. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.

TEIXEIRA, Marcos Salles. **Anotações sobre processo administrativo disciplinar**. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/94779>. Acesso em: 7 jan. 2026.